

## LA NO INTERVENCIÓN

Juan de Dios GUTIÉRREZ BAYLÓN

SUMARIO: I. *La doctrina de la no intervención en el derecho internacional general.* II. *La práctica mexicana en materia de respeto al principio de la no intervención.*

### I. LA DOCTRINA DE LA NO INTERVENCIÓN EN EL DERECHO INTERNACIONAL GENERAL

La principal herencia recibida por el derecho internacional contemporáneo, que resguarda la noción de soberanía estatal de acuerdo con el modelo creado en el bajo medioevo, queda representada por el llamado principio de no intervención de los Estados en los asuntos internos de otros. Dicho postulado ha conocido una relativamente reciente extrapolación en la teoría de las organizaciones internacionales, de manera que en el derecho de las Naciones Unidas el referido principio es conocido como la jurisdicción reservada de los Estados, respecto de la cual los propios agentes onusianos no pueden interferir sin vulnerar la Carta de San Francisco.<sup>1</sup> En estricto rigor se trata de dos principios distintos en sus orígenes y en sus implementadores, aun cuando tutelan un mismo objetivo, como lo es la jurisdicción interna de los Estados. La práctica internacional ha demostrado que ambos principios pueden ser vulnerados al propio tiempo como ocurriese en la ilegal guerra del Kosovo.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> De esta suerte, el artículo 2, numeral 7, de la Carta de las Naciones Unidas señala: “Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII”.

<sup>2</sup> “The subject-matter of the dispute are acts of the United States of America by which it has violated its international obligation banning the use of force against another State, the obligation not to violate the sovereignty of another State, ...”. *Cfr. Legality of Use of Force (Yugoslavia vs. United States of America), Request for the Indication of Provisional Measures, I.C.J. Reports, 1999, p. 2.*

En efecto, la prohibición a que alude el artículo 2, numeral 7, de la Carta, se refiere a la Organización, y no tiene que ver con las acciones de injerencia perpetradas por los Estados en particular.<sup>3</sup> Ciertamente, el intervencionismo ha sido proscrito de manera inveterada del derecho internacional general respecto de cualesquiera sujetos de la comunidad internacional, pero tal principio no tiene su fundamento en la Carta, sino que le precede por mucho, reconocido por la doctrina,<sup>4</sup> así como por una

<sup>3</sup> Cfr. Verdross, Alfred, “Le principe de la non intervention dans les affaire relevant de la compétence nationale d’un État et l’article 2 (7) de la Charte des Nations unies”, *Mélanges offerts à Ch. Rousseau: La Communauté Internationale*, Paris, Pedone, 1974: “D’après un principe bien établi du droit international public les Etats sont tenus de ne pas intervenir dans les affaires intérieures et extérieures d’un autre Etat. Etant donné, cependant, que le terme ‘intervenir’ présente ‘des variantes suivant l’emploi qui en est fait le problème se pose si le mot ‘intervenir’ se trouvant dans l’article 2 (7) a le même sens que dans la norme sousindiquée”.

<sup>4</sup> “The world of to-day will no longer tolerate a practice which has never been sincerely regarded as lawful, and one which allows the noblest aims of humanity to be used, all too easily, as a cloak for the worst abuses”. *The Corfu Channel, Judgment, I.C.J., Dissenting Opinion by Judge Azevedo, Reports 1949*, p. 112. Cfr. Fabela, Isidro, *Intervención*, México, UNAM, 1958, p. 210. En este mismo orden de ideas, véase la postura del juez Morozov en la Corte Internacional de Justicia. Cfr. *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, Advisory Opinion, I.C.J., Dissenting Opinion of Judge Morozov, Reports 1980*, p. 192. Véase la opinión de Nguyen Quoch Dinh: “Les incertitudes terminologiques, l’ambiguïté des objectifs, l’hésitation de nombreux États face à des termes (‘ingérence’, ‘intervention’), qui ont pour eux une connotation négative, a, jusqu’à présent, empêché que la notion reçoive une consécration juridique indiscutable”. *Droit international public*, cinquième édition, Paris LGDJ, 1994, p. 427. Hace pocos años el profesor César Sepúlveda se expresaba en este sentido: “...Por otra parte, se observan productos preocupantes, como la Resolución del Instituto de Derecho Internacional en su sesión de Santiago de Compostela en 1989, al formular la posibilidad legal de la ‘intervención por causas humanitarias’, que se invocó en el pasado siglo para proteger intereses religiosos o raciales, siempre con una idea imperialista.

“El principio de no intervención es vital para las relaciones internacionales, y por ello la comunidad internacional debe hacer un esfuerzo decidido para lograr una evolución normativa de este importante precepto, a todas luces maduro para su codificación definitiva. Las naciones débiles son las llamadas a insistir en ella, para su mejor protección. Entre tanto, debemos conformarnos con que se le haya dado un contenido jurídico al deber de no intervención”. Sepúlveda, César, *El derecho de gentes y la organización internacional en los umbrales del siglo XXI*, México, UNAM-Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 143.

ya clásica jurisprudencia internacional,<sup>5</sup> que ha sido persistentemente reiterada por la Corte Internacional de Justicia, condenando todas sus formas.<sup>6</sup> La función dirimente de la propia Corte no puede interpretarse como injerencista.<sup>7</sup>

También es de reconocerse la doble moral practicada por la comunidad internacional respecto del principio de no intervención; así, las críticas y bloqueos a la política sudafricana del *apartheid*,<sup>8</sup> la tutela interna-

<sup>5</sup> La clásica referencia de la Corte Internacional de Justicia en la materia sostiene: “The Court can only regard the alleged right of intervention as the manifestation of a policy of force, such as has, in the past, given rise to most serious abuses and such as cannot, whatever be the present defects in international organization, find a place in international law. Intervention is perhaps still less admissible in the particular form it would be reserved for the most powerful States, and might easily lead to perverting the administration of international justice itself”. *The Corfu Channel Case, I.C.J. Judgement, Reports*, 1949, p. 35.

<sup>6</sup> Así, la Corte de La Haya ha sido enfática en señalar la ilegalidad tanto de la llamada intervención directa como la indirecta: “...the principle forbids all States or groups of States to intervene directly or indirectly in internal or external affairs of other States. A prohibited intervention must accordingly be one bearing on matters in which each State is permitted, by the principle of State sovereignty to decide freely. One of these is the choice of a political, economic, social and cultural system, and the formulation of foreign policy. Intervention is wrongful when it uses methods of coercion in regard to such choices, which must remain free ones. The element of coercion, which defines, and indeed forms the very essence of prohibited intervention, is particularly obvious in the case of an intervention which uses force, either in the direct form of military action, or in the indirect form of a support for subversive or terrorist armed activities within another State”. *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, I.C.J. Merits, Reports*, 1986, p. 108.

<sup>7</sup> Cfr. *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya vs. United States of America), Provisional Measures, Order of 14 April 1992, I.C.J. Reports 1992*, p. 126. Resulta muy interesante la lectura de la opinión disidente del juez Weeramantry: “In the United Nations system, the sphere of each of these bodies is laid down in the Charter, as within a domestic jurisdiction it may be laid down in a constitution”, p. 165.

<sup>8</sup> Resoluciones de la Asamblea General 2506 (XXIV) del 21 de noviembre de 1969, en donde dicha práctica es calificada como crimen contra la humanidad; asimismo, mediante la diversa 1761 (XVIII), del 6 de noviembre de 1962, se declaró la puesta en marcha de sanciones contra Sudáfrica. Por su lado, el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 418, del 4 de noviembre de 1977, que dispone el bloqueo del libre comercio de armas hacia el mencionado país.

cional de los derechos humanos,<sup>9</sup> así como el proceso de descolonización de los años sesenta, no habrían sido posibles sin la intervención de la Organización en los asuntos internos de los Estados.<sup>10</sup> En este mismo orden de ideas, debe observarse que la práctica de los Estados en materia del respeto de su ámbito reservado tiene una peculiaridad que denota el carácter político e incluso en ocasiones hipócrita de tal costumbre. Se trata de una práctica de intervencionismo que es condenada por los Estados solamente cuando la injerencia pone en riesgo la más de las veces su prestigio.<sup>11</sup> En rigor, no obstante que el derecho internacional actual reconoce una absoluta libertad a los Estados para adoptar la forma de gobierno que mejor les acomode,<sup>12</sup> éstos, en términos generales, aceptan que los demás miembros de la comunidad internacional se pronuncien sobre sus aspectos domésticos, cuando dichas afirmaciones —ciertas o falsas— van en favor de una política, un gobierno o una institución cualquiera del Estado; empero, una insospechada reacción anima a los Estados cuando el pronunciamiento igual de injerente afecta la buena imagen de las mismas instancias.

Lo propio puede decirse respecto de lo errático de la práctica de la Organización en lo que toca al respeto del ámbito reservado de los Esta-

<sup>9</sup> De acuerdo con el juez Gilbert Guillaume: “Les conclusions tirées de cette appréciation divergent cependant: les uns en concluent que le respect des droits de l’homme relève désormais de la compétence internationale, et que par suite l’application de l’article 2, paragraphe 7, doit en ce domaine être écartée; les autres sont de une opinion opposée: ils soulignent que les dispositions de la Charte relatives aux droits de l’homme n’ont pas été exclues du champ d’application de l’article 2, paragraphe 7, et en déduisent que ce dernier texte peut faire obstacle à l’action des Nations Unies en pareil domaine”. Commentaire à l’article 2, paragraphe 7, dans *La Charte des Nations Unies* (Jean-Pierre Cot, Alain Pellet (coord.), Paris, Economica, 1985, p. 154.

<sup>10</sup> Cfr. Cuadra, Héctor, *La polémica sobre el colonialismo en las Naciones Unidas. (El caso de Namibia)*, México, UNAM, 1975, p. 22.

<sup>11</sup> Este fenómeno quedaría ejemplificado con el pronunciamiento que el presidente de México hiciera el 8 de abril de 1991 en la ciudad de Ottawa, respecto del proceso constitucional de secesión de la provincia canadiense de Quebec, mismo que coincidía con la elaboración trilateral del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En este contexto, el presidente mexicano declaró: “México quiere negociar con un Canadá unido”. Dicha frase no causó ningún daño a la relación bilateral, dada la evidente aceptación de las autoridades federales canadienses. Cfr. *Le Monde*, 12 de abril de 1991, p. 8

<sup>12</sup> Cfr. *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, I.C.J. Merits, Reports*, 1986, p. 108.

dos.<sup>13</sup> La organización se ha sentido siempre con las manos libres para actuar en todo tipo de materias,<sup>14</sup> en donde los derechos humanos tienen un lugar privilegiado,<sup>15</sup> sumándose recientemente y de manera decisiva toda la agenda multilateral en materia de medio ambiente, práctica ésta que parece estar acorde con el derecho internacional general,<sup>16</sup> lo que desde el punto de vista teórico no deja de tener una parte de suyo plausible. Estrictamente hablando, todo el aparato conceptual de base para esta doctrina ya había sido estructurado antes que nadie por la Corte Centroamericana de Justicia,<sup>17</sup> a partir del ya añejo principio de *interdependen-*

<sup>13</sup> “La pratique des Nations Unies témoigne d’une interprétation souple de l’article 2 (7) de la Charte. De nombreuses résolutions en effet ont été adoptées au sujet de situations où les droits de l’homme étaient gravement atteints et on peut admettre que le principe de non-ingérence ne fait pas obstacle aux interventions de l’Organisation...”. Thierry, Hubert *et al.*, *Droit international public*, París, éditions Montchrestien, 1986, pp. 479 y 480. A veces resulta sorprendente encontrar al Consejo de Seguridad convertido en defensor del ámbito reservado de los Estados: “*El Consejo de Seguridad, ...Reiterando su insistencia en que los Estados, en particular los de la región, se abstengan de injerirse en los asuntos internos de Somalia, ya que dicha injerencia no hace más que seguir desestabilizando a Somalia, contribuye a crear un clima de temor, tiene efectos perjudiciales para los derechos humanos y puede poner en peligro la soberanía, la integridad territorial, la independencia política y la unidad de Somalia...*” (énfasis en el original). Resolución 1519, del 16 de diciembre de 2003.

<sup>14</sup> De acuerdo con el profesor Paul Guggenheim, el principio de no intervención no disminuiría en nada la capacidad de la Organización para emitir recomendaciones de carácter general o particular respecto de un Estado determinado en los términos del artículo 55 de la Carta; empero, tal tesis debe ser descartada, en virtud de que el carácter consensual de tales medidas queda evidenciado por el —de suyo controvertido técnicamente— artículo 56 de la propia Carta, por lo que es un acto volitivo de los miembros lo que permite la acción onusiana. *Cfr. Traité de droit international public*, Genève, Georg & Cie. S.A., tome I, 1953, p. 256. En sentido contrario lo expresado por Charles Zorgbibe: “En fait, l’Assemblée générale a rapidement admis que l’inscription à l’ordre du jour et la discussion d’une affaire ne préjugeaient pas le problème de compétence, et que seule l’adoption d’une recommandation était susceptible de constituer une ‘intervention’”, *Le droit d’ingérence*, Presses Universitaires de France, 1994, p. 62.

<sup>15</sup> *Cfr.* Castañeda, Jorge, *Valor jurídico de las resoluciones de las Naciones Unidas*, México, El Colegio de México, 1967, p. 202.

<sup>16</sup> “The existence of the general obligation of States to ensure that activities within their jurisdiction and control respect the environment of other States or of areas beyond national control is now part of the corpus of international law relating to the environment”. *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, I.C.J. *Advisory Opinion, Reports*, 1996, para. 29.

<sup>17</sup> *Cfr.* Corte de Justicia Centroamericana, *Sentencia, Párrafo III*, 9 de marzo de 1917.

cia entre los Estados, que lamentablemente la doctrina y las jurisdicciones internacionales no supieran recoger durante casi un siglo de haber sido pronunciado por la mencionada instancia de la América central.<sup>18</sup>

Por otro lado, debe ser resuelto de manera preliminar un problema técnico de definiciones. Se trata de cómo determinar si estamos en cada caso en presencia de un ámbito reservado de un Estado o no.<sup>19</sup> Hasta el momento dicha diferenciación no ha constituido un impedimento para que la ONU actúe, por supuesto cuando media el consentimiento del Estado como condición esencialísima.<sup>20</sup> Empero, toda nuestra discusión jurídica debe tener este aspecto como punto de partida, lo que se antoja prácticamente irresoluble. El segundo punto está vinculado con la parte final del texto del artículo 2, numeral 7, de la Carta de la ONU, el cual prevé una excepción convencional a la jurisdicción reservada de los Estados, cuando se estén aplicando ciertas medidas coercitivas (del Consejo de Seguridad), bajo invocación del capítulo VII de la propia Carta.

Sobre este último aspecto, debe señalarse que la excepción del capítulo VII debe entenderse de manera exclusiva respecto de las acciones del Consejo de Seguridad, y de ninguna manera como facultando a otro órgano de la ONU. Asimismo, tal habilitación se concede sólo en la pro-

<sup>18</sup> Sin guardar ninguna relación con la llamada sentencia del Golfo de Fonseca, recientemente el secretario general de las Naciones Unidas, en su discurso de aparente tesitura revolucionaria inventaba la voz “interdependencia” como hito del derecho internacional del nuevo siglo. *Cfr. Secretary-General, Annual Report to General Assembly*. SG/SM/7136 GA/9596, 20 de septiembre de 1999, p. 4: “...in an era of human rights, interdependence, and globalization...”.

<sup>19</sup> En palabras de Hans Kelsen: “There is no matter that cannot be regulated by a rule of customary or contractual international law...”, *The Law of the United Nations*, Nueva York, Frederick A. Praeger, Publisher, 1964, p. 771. “...a matter... is not, in principle, regulated by international law and is thus a matter within the State’s domestic jurisdiction, will cease to be such if the State has undertaken obligations towards other States with respect to that matter”. *Aegean Sea Continental Shelf Case, I.C.J. Judgment, Reports*, 1978, p. 25.

<sup>20</sup> “No podría afirmarse pues que la operación del Congo significó una excepción a la aplicación del principio del dominio reservado de los Estados frente a la Organización Internacional. Pero esta experiencia demuestra cómo la distinción tradicional entre materias ‘internas’ y ‘externas’ no constituye un obstáculo para que actúe la Organización, aun fuera de una acción coercitiva, cuando concurren otros factores decisivos, sobre todo tratándose de una situación de peligro potencial para la paz”. Castañeda, Jorge, *Valor jurídico de las resoluciones de las Naciones Unidas*, México, El Colegio de México, 1967, p. 119.

porción de las medidas de seguridad, y de ninguna manera para pretender solucionar diferendos domésticos o para la instauración de tribunales punitivos o de reparación, toda vez que tal actividad cae —en todo caso— en el capítulo VI de la Carta. La lectura de los artículos 41 y 42 de la Carta debe ser minuciosa y restrictiva en cuanto al alcance de tales sanciones y de su único ejecutor, que es el Consejo de Seguridad, como brazo armado de la Organización. En este contexto, incluso la propia Corte Internacional de Justicia ha sido objeto de señalamientos como órgano intromisor.<sup>21</sup>

Con esta problemática jurídica —que dista mucho diplomáticamente de estar resuelta—, una corriente de opinión de sospechosas necesidades coyunturales<sup>22</sup> ha pretendido resolver de un plumazo toda la discusión, enarbolando principios de carácter humanitario, bajo un concepto poco definido y ambiguamente aplicable en donde bastase calificar como humanitario un asunto doméstico para que no sólo los órganos de las Naciones Unidas se sientan habilitados a introducirse en el ámbito reservado del Estado en cuestión (en contra de lo expresamente señalado por el artículo 2, numeral 7 de la Carta de la ONU), sino y acaso de mayor peligro resulta que cualquier agente de la comunidad internacional se tomase por autodesignación, como el paladín de la justicia internacional especializado en asuntos internos de otros Estados, tal y como la Organización del Tratado del Atlántico Norte actuara de manera *ultra vires*, con lujo de ilegalidad jurídica internacional durante la llamada guerra del Kosovo.

Sería prolijo desarrollar en esta oportunidad el complejo y controvertido tema de las deformaciones consuetudinarias de la Carta de San Francisco,<sup>23</sup> en donde la aquiescencia de ciertas prácticas de la Organización

<sup>21</sup> Cfr. Jiménez de Aréchaga, Eduardo, *Derecho constitucional de las Naciones Unidas*, Madrid, Escuela de Funcionarios Internacionales, 1958, p. 507.

<sup>22</sup> A esta tendencia se ha sumado la postura del secretario general de las Naciones Unidas, señor Kofi A. Annan: “This developing international norm in favour of intervention to protect civilians from wholesale slaughter will no doubt continue to pose profound challenges to the international community”. *Secretary-General, Annual Report to General Assembly*. SG/SM/7136 GA/9596, 20 de septiembre de 1999, p. 5.

<sup>23</sup> Ejemplos de este fenómeno lo serían la Unión pro Paz; la sucesión del carácter de miembro permanente del Consejo de Seguridad de Rusia respecto de la URSS; la atomización de facultades de los órganos de las Naciones Unidas para realizar tratados; el cese de actividades del Consejo de Administración Fiduciaria según resolución del 25 de mayo de 1994, entre otros.

hubiesen generado una regla distinta a las normas expresas de aquélla. Ciertamente, al margen de dicha discusión la gran mayoría de los Estados de la comunidad internacional no han dado indicios claros de aceptación —expresa o tácita— de una práctica que permitiese la intromisión en sus asuntos internos, más allá de lo previsto por el artículo 2, numeral 7, de la Carta. Bien por el contrario, cabe destacar que existen signos claros de rechazo de varios Estados, señalando enfáticamente su postura en contra de la pretendida regla injerente, entre los que se puede mencionar a China, Cuba, la India y México.<sup>24</sup> Respecto de este último, se debe mencionar que su postura en derecho internacional general tiene un papel especial. En efecto, en esta materia, México representa lo que en derecho internacional ha sido llamado el *refractor consuetudinario*,<sup>25</sup> esto es, un sujeto de derecho internacional que se opone de manera persistente a la formación de una regla de derecho internacional consuetudinario.

El futuro del llamado derecho de injerencia resulta impredecible.<sup>26</sup> Su carácter técnicamente errático, la inconsistencia histórica de su práctica, así como la abierta oposición de que ha sido objeto por una importante

<sup>24</sup> “...el Gobierno de México rechaza con firmeza la existencia de un supuesto derecho de injerencia, particularmente cuando se enarbola al margen del derecho internacional”. Embajadora Rosario Green, *54 periodo de sesiones de la Asamblea General*, 23 de septiembre de 1999, p. 3.

<sup>25</sup> El principio de la no intervención como una de las reglas más consolidadas en el derecho interamericano fue reconocido desde hace muchos años por la Corte Internacional de Justicia: “Such a conception, moreover, would come into conflict with one of the most firmly established traditions of Latin America, namely, non-intervention. It was at the Sixth Pan American Conference of 1928, during which the Convention on Asylum was signed, that the States of Latin America declared their resolute opposition to any foreign political intervention. It would be difficult to conceive that these same States had consented, at the very same moment, to submit to intervention in its least acceptable form, one which implies foreign interference in the administration of domestic justice and which could not manifest itself without casting some doubt on the impartiality of that justice”. *Colombian-Peruvian asylum case, Judgment of November 20th, 1950, I.C.J., Reports, 1950*, p. 285.

<sup>26</sup> Una de las propuestas más interesantes consiste en considerar el derecho de asistencia humanitaria como una habilitación jurídica que el Estado objeto del injerencismo pueda volitivamente solicitar en el momento, condiciones y proporción que éste estime adecuados. Dado su estricto carácter de un derecho subjetivo a favor del Estado intervenido, el derecho de asistencia humanitaria no podrá ser rechazado discrecionalmente por el Estado interventor, pues se trata de una obligación fundamental a su cargo. *Cfr.* Gros Espiell, Héctor, “Intervención humanitaria y derecho a la asistencia humanitaria”, *Derechos humanos y vida internacional*, México, UNAM-Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1995, pp. 205-215,



cantidad de Estados a nivel universal, dibujan un muy difícil camino para la consolidación de una regla de derecho internacional que destruyese al propio tiempo la regla de la no intervención en los asuntos domésticos de los Estados. Por otro lado, el mero aspecto político de una regla de tal índole la hacen poco probable: después de la gravísima crisis humanitaria generada en la intervención en el Kosovo, la comunidad internacional no aceptará fácilmente una nueva aventura de esta índole, de suerte que las minorías nacionales afectadas tiendan a convertirse en una diáspora difícil de repatriar. El llamado derecho de injerencia ha entrado en crisis, y una experiencia como ésta predeciblemente no se repetirá verbigracia en el Kurdistán. El caso de Timor Oriental pareciera no ofrecer mayores preocupaciones a la opinión pública de las potencias occidentales dado el carácter insular del conflicto, la poca afinidad racial respecto de sus protagonistas, su poco estratégica posición geográfica y su insalvable lejanía, de manera que una oleada de inmigrantes pudiese nuevamente amenazar los espacios preciosos de los principales países industrializados.

## II. LA PRÁCTICA MEXICANA EN MATERIA DE RESPETO AL PRINCIPIO DE LA NO INTERVENCIÓN

México es un Estado que se considera paladín de la no intervención por autodesignación. En realidad, su comportamiento, si bien ha tendido hacia el respeto de dicha doctrina, ha presentado al propio tiempo las notas erráticas comunes a toda la comunidad internacional. Es tópico decir que México es un país que ha vivido sempiternamente las secuelas del intervencionismo y que ello lo ha llevado a repudiar decididamente dicha práctica, pues en rigor, todos los Estados han tenido que sobrellevarla como parte de las proclividades inherentes a las relaciones internacionales. Tampoco sería sostenible que México no haya vulnerado el postulado de la no intervención, pues incluso en el mero plano teórico es casi impensable una interacción política internacional sin generar algún tipo de rozamiento con el ámbito reservado de otros Estados. Es de reconocerse que la epopeya mexicana contra el injerencismo extranjero encuentra su punto cumbre durante el premaximato,<sup>27</sup> representado por la posi-

<sup>27</sup> De hecho, originariamente se le conoció como doctrina “Ortiz Rubio”. Cfr. Meyer, Lorenzo, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, Senado de la República, México 1991, t. VI, p. 131.

ción del doctor Genaro Estrada, quien daría nombre a una doctrina que decantaría en América Latina,<sup>28</sup> se adoptaría intermitentemente por España y rivalizaría con la llamada neutralidad suiza. De manera ulterior, la doctrina jurídica internacional al analizarla le reconocería permanentemente su rango de originalidad.<sup>29</sup> La entonces llamada doctrina Estrada tiene complicaciones técnicas casi insalvables, como su inoperatividad, cuando existen dos gobiernos de facto rivales.<sup>30</sup>

Al margen de los virtudes, defectos, actualidad y vinculación con el derecho internacional general de la doctrina Estrada, lo que sí se puede constatar es que se trata de una posición que sustenta el principio de la no intervención en la modalidad de reconocimiento de gobiernos. Más aun: la doctrina de Estrada se invoca coloquialmente como una bandera en contra de cualquier pronunciamiento sobre los quehaceres de otros Estados aun cuando no exista ningún problema de transferencia del poder político en el asunto en cuestión. En este sentido, en la filosofía política mexicana la formulación de Estrada se ha convertido casi en sinónimo llano de no intervención.

La diplomacia mexicana ha intentado armonizar el principio de no intervención con la lucha anticolonial, particularmente en el marco de las Naciones Unidas. Técnicamente tal articulación no es de gran complejidad en tanto que ambos principios se encuentran previstos en la propia

<sup>28</sup> La doctrina fue enunciada oficialmente el 26 de septiembre de 1930. “...México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimientos, porque considera que ésta es una práctica denigrante que, además de herir la soberanía de otras naciones, coloca a éstas en la situación de que sus asuntos interiores puedan ser calificados en cualquier sentido por otros Gobiernos, quienes de hecho asumen una actitud de crítica, al decidir favorable o desfavorablemente, sobre la capacidad legal de regímenes extranjeros. En consecuencia, el Gobierno de México se limita a mantener o retirar, cuando lo crea procedente, a sus agentes diplomáticos, y a continuar aceptando, cuando también lo considere procedente, a los similares agentes diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditados en México, sin calificar, ni precipitadamente, ni a posteriori, el derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, mantener o sustituir a sus Gobiernos o autoridades...”. El texto completo puede verse en la obra de Jan Osmańczyk, Edmund, *Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 1589.

<sup>29</sup> “Cette doctrine n’a pas obtenu une adhésion générale, même dans son interprétation minimaliste selon laquelle la reconnaissance expresse de gouvernement n’est pas opportune”. Nguyen, p. 542.

<sup>30</sup> Cfr. Gómez Robledo, Antonio, “Notas sobre la Doctrina Estrada”, *Homenaje a Jorge Barrera Graf*, México, UNAM, 1989, t. I, pp. 658 y 659.

Carta de la ONU. Empero, tampoco se puede desconocer que los procesos emancipatorios internacionales suponen una escisión intestina primigenia que altera el orden puramente constitucional de la potencia colonial. En esta tesitura, la alquimia mexicana ha sido la de estimar que en el fondo de estos procesos existe siempre un pueblo sometido al yugo colonial cuya tutela incumbe de manera natural al derecho de gentes.<sup>31</sup>

En su enamoramiento cultural por el principio de la no intervención, los mexicanos han llegado a extremos impredecibles, tales como el de autoconvencerse de que dicho principio consolidado en el derecho internacional general contemporáneo fuese una aportación propia y casi exclusiva de México a las bases del orden jurídico internacional, en donde su patente autoral fuese tan registrable y reclamable como cualesquiera de sus otras grandes insignias culturales, encontrando las bases de dicho teorema en las proclamas formuladas por el presidente Juárez tras la restauración decimonónica de la República, seguidas por las posiciones carrancistas en el paroxismo del constitucionalismo revolucionario mexicano. Tal creencia es estrictamente falsa, y si bien es cierto que México ha sido doctrinaria y conductualmente uno de los grandes líderes de la comunidad internacional en la búsqueda de la solidificación del respeto a los ámbitos reservados de los Estados, la no intervención como regla consuetudinaria internacional precede incluso holgadamente a la fundación de la Federación mexicana.

Por ignorancia del fenómeno descrito, aunado a una sobreexplotación retórica del principio de la no intervención en México, los políticos y doctrinarios mexicanos de buena y mala fe han llegado a pretender que la referencia constitucional al principio en comento contenida en el artículo 89, fracción X, de la carta federal, es la cuna de una regla que se ha esparcido en otros pueblos, cuando en realidad se trata de una mera asunción de una obligación internacional ya existente codificada en la Resolución 2625 de la Asamblea General de la Organización de las Na-

<sup>31</sup> Cfr. Seara Vázquez, Modesto, *La política exterior de México*, México, Esfinge, 1969, p. 37. La política del *apartheid* en Sudáfrica fue vista por México como un caso de “colonialismo interno”. *Ibidem*, p. 38. Tampoco México se acobardó ni se escudó en el principio de no intervención, para sumarse a la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 11 de noviembre de 1975, por la cual se condenaba el sionismo en tanto que forma de racismo y de discriminación racial.

ciones Unidas,<sup>32</sup> cuya inscripción en los reglones de la Constitución de México tuvo como principal objetivo impresionar a una distraída opinión pública nacional.

En el marco estricto de la diplomacia parlamentaria de las Naciones Unidas, México ha buscado dejarse llevar por la altura de los tiempos, de suerte que sea ésta la que decida el alcance definitorio del principio de no intervención. Como se ha descrito, la diplomacia mexicana no se ha conflictuado para apoyar al sistema onusiano en procesos de descolonización, *apartheid* y otras formas de racismo, violaciones persistentes de los derechos humanos (de manera selectiva por Estado), y algunas formas de fantochería política, en donde las agresiones o los cambios políticos tienen como autor a una potencia regional (Cuba, Dominicana, Panamá). La interpretación laxa del artículo 2, numeral 7, de la Carta de las Naciones Unidas por parte de la Organización, ha sido asumida de manera inmediata por México como exégesis natural. Son otros los principios onusianos que crean crisis hermenéuticas al Estado mexicano.

La posición de México respecto de la posibilidad de participar en las operaciones para el mantenimiento de la paz, las cuales ciertamente no se encuentran rigurosamente previstas en la Carta, producen un gran temor y confunden a los mexicanos. Así verbigracia, la impresionante y benéfica acción de Tlatelolco en el proceso de diálogo en El Salvador, hasta llegar a la Paz de Chapultepec en 1991, hizo que el apoyo logístico mexicano en la disposición de efectivos se disfrazara de policías que nada tenían que ver con un injerencismo militar. Empero, la sola idea de que el Estado mexicano se involucrara con la crisis desintegrativa de los balcanes ofendía en lo más profundo a la cancillería mexicana.<sup>33</sup> La posición de México en la materia es francamente errática.

<sup>32</sup> Los principios de política exterior mexicana (entre ellos el de no intervención) recogidos (innecesariamente) en el artículo 89, fracción X, de la Constitución federal de México están tomados casi hasta en el mismo orden en que fueron enunciados por la Asamblea General en su Resolución de 1970. *Cfr.* Resolución 2625 (XXV), Asamblea General, Declaración relativa a los principios de Derecho Internacional relativo a las relaciones amistosas y la cooperación entre los Estados, conforme a la Carta de las Naciones Unidas. 24 de octubre de 1970. Respecto a la reforma respectiva a la Constitución mexicana, *cfr.* *Diario Oficial de la Federación*, 11 de mayo de 1988.

<sup>33</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, *Boletín número 203/99* del 26 de mayo de 1999.

“1. México nunca ha participado, ni participará, con tropas en operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Esto es así por razones constitucionales.

La participación mexicana en el seno de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones, en lo que antes fuera el viejo edificio de la Sociedad de las Naciones en la Avenue Président Wilson en Ginebra, es una madeja que ni los propios diplomáticos mexicanos pueden deshilar con alguna coherencia. Es de reconocerse que la materia de los derechos humanos en principio, tanto lógica como jurídicamente, incumbe al ámbito interno de los Estados. La Comisión no podría pronunciar una sola palabra sin tocar el fuero doméstico de las naciones en estudio. Dice la leyenda que el pudor mexicano y el mutismo sobre la tutela de los derechos humanos en otros Estados se acabó el 2 de julio de 2000, cuando el Partido Revolucionario Institucional perdió el máximo cargo electivo federal, día éste en que México se convirtió simultáneamente en un incómodo y persistente paladín de los derechos humanos en el mundo, al margen de las fronteras estatales. Tal leyenda es falsa en sus dos vertientes. Con derecho o no, la posición del México posrevolucionario en la materia era más bien escandalosa. Las declaraciones de México en contra del gobierno de Sudáfrica eran en su momento no sólo injerencistas, sino francamente insultantes y casi belicistas, a niveles de violencia diplomática que las propias Naciones Unidas no hubiesen avalado. La ruptura de relaciones diplomáticas con Chile tras el golpe militar contra el presidente Salvador Allende en 1973 y el inicio de las violaciones sistemáticas de los derechos humanos en ese país no sólo contravinieron la doctrina Estrada y el principio de no intervención, sino que México se arrogaba un papel de juez exorbitante y arrogante, práctica que se repetiría en el caso de la crisis final de la Nicaragua somocista y El Salvador del presidente Duarte, a los que México acusaba de tiránicos. México se enfrentó sin miramientos en el seno de la Asamblea General contra la dictadura franquista en España, por la emisión de una sentencia que declaraba la pena de muerte por garrote vil en contra de varios etarras, entre los que se encontraba una mujer encinta. La respuesta española fue implacable destacando la violencia que el gobierno mexicano había ejercido contra sus nacionales en 1968. Éste era el México diplomáticamente silente que hoy se acusa. En revancha, la mera votación que la delegación mexicana hiciese en el seno de la Comisión de Derechos Humanos

2. El Gobierno de México ha manifestado en incontables ocasiones que la política exterior de la República se apega estrictamente a los principios constitucionales de solución pacífica de las controversias y de no intervención”.

en Ginebra en el 2004 (la cual no está prevista como no intervencionista en la hipótesis del artículo 2, numeral 7 de la Carta), respecto de la situación de los derechos humanos en Cuba, disparó una crisis diplomática en donde ambos Estados retiraron a sus respectivos embajadores y pusieron una muy vieja relación bilateral en crisis.

En el seno del Consejo de Seguridad y fuera de éste, México siempre ha apoyado la acción del máximo órgano de seguridad de la Organización. Dado que el capítulo VII de la Carta habilita al Consejo a intervenir en los ámbitos reservados de los Estados, la posición mexicana —es de reconocerse— ha seguido las directrices ordenadas por aquél, casi sin discutir las, actitud ésta que ni siquiera es exigida por el derecho constitucional de las Naciones Unidas en cumplimiento del artículo 25 de la Carta.<sup>34</sup> Empero, la actitud mexicana ha sido la de una obediencia a ultranza,<sup>35</sup> implicando incluso malformaciones administrativas,<sup>36</sup> generándose precedentes jurídico-políticos potencialmente adversos para México.<sup>37</sup>

<sup>34</sup> “In view of the nature of the powers under Article 25, the question whether they have been in fact exercised is to be determined in each case, having regard to the terms of the resolution to be interpreted, the discussions leading to it, the Charter provisions invoked and, in general, all circumstances that might assist in determining the legal consequences of the resolution of the Security Council”. *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I.C.J. Reports, 1971*, p. 53. *Cfr. Separate Opinion of Judge Dillard*, p. 151; *Dissenting Opinion of Judge Fitzmaurice*, p. 293; *Dissenting Opinion of Judge Gros*, p. 340.

<sup>35</sup> En el Acuerdo mediante el cual se prohíbe la exportación de armas y material conexo de cualquier tipo a la República Rwandesa en sus considerandos primero y segundo, el Ejecutivo de la Unión reconoce actuar en cumplimiento de la Resolución 918 del Consejo de Seguridad, así como por el hecho de que: “...de conformidad con el artículo 25 de la Carta de las Naciones Unidas, las decisiones del Consejo de Seguridad son obligatorias para todos los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas”. *Cfr. Diario Oficial de la Federación*, 9 de junio de 1995.

<sup>36</sup> La misma inordinación conceptual puede observarse por parte de los secretarios de despacho del Ejecutivo Federal, respecto de la resolución 972 del Consejo de Seguridad, relativa a los problemas políticos en Liberia, en donde las motivaciones del resolutivo que prohíbe la exportación de armas a dicho país inciden en el mismo género de razonamientos.

<sup>37</sup> *Cfr.* Acuerdo mediante el cual se prohíbe la importación y la exportación de mercancías que tengan como procedencia o destino la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) y se precisan las mercancías cuya exportación puede realizarse, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de julio de 1992, pp. 7 y 8; Acuerdo que suspende indefinidamente la aplicación del diverso por el que se prohíbe la importación y exportación de mercancías que tengan como procedencia o destino la República Federativa de

Sea lo que fuere, México siempre ha sido un buen amigo del capítulo VII de la Carta, y lógicamente la no intervención nunca le ha creado un conflicto mayor en este ámbito. El único problema ha sido cuando la Carta no se ha cumplido, o cuando doctrinas como el unilateralismo han pretendido sustituir a las instituciones y mecanismos onusianos.

Con el estallamiento de la crisis de la provincia serbia de Kosovo (24 de marzo de 1999), una aguda crisis del sistema constitucional de las Naciones Unidas parecía anunciar el fin del sistema de Yalta en materia de seguridad colectiva. Desde la Guerra del Golfo, la resolución 678 del Consejo de Seguridad, este órgano principal perdía protagonismo en materia de seguridad al relegar su acción primordial de acuerdo con la Carta a “los aliados de Kuwait”. La necesidad política de los aliados por justificar la acción en los balcanes sin apego a las líneas de la Carta dio lugar a una doctrina hechiza llamada del unilateralismo.<sup>38</sup> México nunca suscribió esta doctrina. Dicha posición teórica, que si bien fue armada de manera urgente ante el peligro de un total desmoronamiento de la legalidad internacional y en particular de la Carta de la ONU,<sup>39</sup> no dejaba de esconder una crítica certera a los encadenamientos formales que el derecho internacional y las instituciones onusianas terminan por eslabonar en

Yugoslavia (Serbia y Montenegro). *Diario Oficial de la Federación*, 27 de febrero de 1996, p. 16; Acuerdo mediante el cual se prohíbe la exportación de mercancías que tengan como destino la República de Liberia, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de julio de 1996, p. 14.

<sup>38</sup> “In the unilateral action, substance alone is claimed to be relevant; the failure to comply with the prescribed procedures may well be accompanied by effusive expressions of constraint, reluctance and regret along with emphasis on the overriding and urgent importance of the substantive act; but whatever the rhetoric, the distinguishing feature of the unilateral act is that the prescribed procedure by which it should have been taken has essentially been ignored”. W. Reisman, Michael, “Unilateral Action and the Transformations of the World Constitutive Process: The Special Problem of Humanitarian Intervention”, *European Journal of International Law*, volume 11, number 1, 2000, p. 5. Cfr. Habermas, Jürgen, “Bestialität und Humanität. Ein Krieg an der Grenze zwischen Recht und Moral”, *Die Zeit*, 18, 25 de mayo de 1999.

<sup>39</sup> Cfr. Gutiérrez Baylón, Juan de Dios, “Kosovo y la crisis del sistema constitucional de las Naciones Unidas”, *Lex*, México, 1999, núm. 46, p. 41; Remiro Brotons, Antonio, “Universalismo, multilateralismo, regionalismo y unilateralismo en el nuevo orden internacional”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LI, 1999, 1, p. 33: “Parece entonces que el propósito fuera servir de la ONU como herramienta de una política de Estado, eventualmente compartida por otros, o de hacer fracasar a la Organización para justificar la entrada, libre de trabas, de organismos regionales, alianzas militares y coaliciones de fortuna, conscientes de la incapacidad de aquélla para siquiera manifestarse en su contra”.

contra de la eficacia de la tutela de ciertos derechos fundamentales o de la contundencia de diversos mecanismos de protección internacionales, tales como aquellos que se dirigen a la protección del entorno ambiental o del desarrollo económico. En el caso de la especie, el argumento central era que la violación de los derechos humanos en la región balcánica era tan imperiosa, tan urgente, que no podía supeditarse a los complejos juegos diplomáticos de negociación en el seno del Consejo de Seguridad, en donde se anticipaba un insuperable veto ruso. Resultaba obvio que no siendo ya los tiempos de la guerra de Corea, la consecuencia jurídica anunciada era el inamovilismo. Es verdad que en un rigor filosófico dicho aparato conceptual resultaba impecable. También es cierto que tal doctrina no es en nada novedosa, pues tanto el Tercer Mundo como en general la órbita de los países no alineados la habían ya esgrimido, pues éstos siempre se han sentido entrampados por la presencia de instancias o instituciones internacionales a las que nunca han tenido acceso, o donde siempre han recibido una justicia de pergamino.<sup>40</sup> Otra parte de la comunidad internacional prefirió esconderse en un tapanco buscando desenlaces parciales de los acontecimientos, sin medir las consecuencias jurídicas por la mera aquiescencia.<sup>41</sup> El principal valladar de la doctrina por supuesto fue siempre jurídico, ya que el unilateralismo era la ideología confesa de los aliados en su desprecio por cumplir con el derecho de las Naciones Unidas. El fracaso del unilateralismo fue tan contundente que la propia doctrina internacionalista de los países involucrados en la

<sup>40</sup> “But is not the function of a court merely to provide a basis for political action if no question of actual legal rights is involved”. *The Northern Cameroons (Cameroon v. United Kingdom), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports, 1963, p. 37*; “Humanitarian considerations may constitute the inspirational basis for rules of law, just as, for instance, the preambular parts of the United Nations Charter constitute the moral and political basis for the specific legal provisions thereafter set out. Such considerations do not, however, in themselves amount the rules of law. All States are interested - have an interest - in such matters. But the existence of an ‘interest’ does not of itself entail that this interest is specifically juridical in character”. *South West Africa Cases (Ethiopia vs. South Africa; Liberia vs. South Africa) Second phase, Judgment, I.C.J. Reports, 1966, p. 34*.

<sup>41</sup> “Customary law, by its nature, is revised by a general acquiescence in a state’s purposive current behaviour that violates some prior norm. That acquiescence should, ideally, be based on an *opinio juris* that the proposed changes promise to better serve the common interest in a new context than would the norms they are supplanting”. Reisman, W. Michael, “The Raid on Baghdad: Some Reflections on its Lawfulness and Implications”, *European Journal of International Law*, vol. 5, núm. 1, Law Books in Europe, 1994, p. 131.



represión contra la República Federal de Yugoslavia terminó por distanciarse de la referida teoría.<sup>42</sup>

Más tarde, siendo México miembro no permanente del Consejo de Seguridad tuvo oportunidad de enfrentarse más decididamente al unilateralismo. México, desde su sitio en el Consejo, criticó la violencia descontrolada en Irak en el año 2004, el quebrantamiento a los límites en el uso de la fuerza previstos en la Carta, la violación sistemática del derecho humanitario y de los derechos humanos, la vulneración al principio de no intervención realizados por la coalición de los Estados Unidos y del Reino Unido. Cuando para el año de 2003 en los prolegómenos de la segunda guerra del Golfo la comunidad internacional y los órganos parlamentarios de las Naciones Unidas percibían con claridad la contradicción que se anunciaba, la solución se encontró en la propia Carta. México y Chile intentaron poner en marcha por primera vez en la historia de la Organización el llamado *veto de los no alineados*,<sup>43</sup> con miras a contrarrestar cualquier proyecto de resolución de los Estados Unidos o del Reino Unido que pretendiese ilegalmente iniciar la violencia en Irak. En la correcta concepción mexicana una acción *ultra vires* del Consejo de Seguridad se traduciría automáticamente en una violación del principio de no intervención.

La historia seguirá y México se adaptará a las nuevas semánticas de la no intervención. Ni a priori ni a posteriori es posible pretender que un Estado cumpla con una doctrina bajo criterios químicamente puros. Lo importante es lo que esa doctrina tutela y el esfuerzo que los internacionalistas mexicanos hagan en lo futuro por proteger esos principios fundamentales.

<sup>42</sup> Cfr. Nolte, Georg, "Kosovo und Konstitutionalisierung: Zur humanitären Intervention der NATO-Staaten", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Verlag W. Kohlhammer 59/4, 1999, pp. 941-960; Remiro Brotons, Antonio, "Universalismo, multilateralismo, regionalismo y unilateralismo en el nuevo orden internacional", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LI, 1999, 1, pp. 11-57; Simma, Bruno, "NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects", *European Journal of International Law*, volume 10, number 1, 1999; Dupuy, Pierre-Marie, "The Place and Role of Unilateralism in Contemporary International Law", *European Journal of International Law*, vol. 11, núm. 1, 2000, pp. 19-29; Francioni, Francesco, "Multilateralism à la Carte: The Limits to Unilateral Withholdings of Assessed Contributions to the UN Budget", *European Journal of International Law*, volume 11, number 1, 2000, pp. 43-59; Farer, Tom J., "Beyond the Charter Frame: Unilateralism or Condominium?", *American Journal of International Law*, vol. 92, núm. 2, 2002, pp. 359-364.

<sup>43</sup> Una negativa en el voto de por lo menos siete miembros no permanentes del Consejo de Seguridad.